

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres

Fierens, Jacques; De Boe, Françoise

*Published in:*

Voor recht, rechtvaardigheid en Camus

*Publication date:*

2018

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Fierens, J & De Boe, F 2018, Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres. Dans I Opdebeek, D Vermeir, S Rutten & E Van Zimmeren (eds), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus: Liber amicorum Bernard Hubeau*. Die Keure, Bruges, p. 85-98.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres**

**Jacques FIERENS**

Professeur extraordinaire à l'Université de Namur, professeur à l'Université de Liège et à l'Université catholique de Louvain, avocat

**Françoise DE BOE**

Coordinatrice du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cette contribution n'engage pas le Service ; elle reflète les opinions personnelles de la coauteure.

« Je crois que le monde des pauvres est un des rares, sinon le seul qui soit replié sur lui-même, qui soit une île dans la société. »

(de: A. Camus, *Carnets I. Mai 1935-février 1942*, Paris, Gallimard, coll. « Folio » n° 5617, p. 16)

## I. L'AIDE AUX PAUVRES COMME « DETTE SACRÉE » DE L'ÉTAT

### A. L'invention de l'assistance publique

Albert Camus n'a pas toujours raison. Le monde des pauvres n'est pas replié sur lui-même, il est ignoré par ceux qui composent cette énigmatique « société », à qui l'on fait dire d'autant plus de choses qu'on ne sait pas qui elle est. Les pauvres du Nord de la planète ne se sont pas cachés. Ils ont été constamment chassés. Ce n'est pas qu'ils voudraient qu'on ne les voie pas, bien au contraire, mais tant de personnes, tant d'institutions, tant de pouvoirs font semblant qu'ils n'existent pas.

Soyons honnêtes. Cette ignorance du monde de la pauvreté n'a pas toujours existé. Pendant des siècles, les miséreux ont fait partie du paysage. Leur présence était inéluctable, considérée comme voulue par Dieu lui-même, signe de la fatalité de la condition humaine, et, en régime de chrétienté, présence de la figure christique. « Des pauvres, vous en aurez toujours avec vous, mais moi vous ne m'aurez pas toujours<sup>2</sup>. » C'est à partir des XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles que la grande affaire du pouvoir a été de les soustraire au regard, de les accuser d'être responsables de leur sort, de chasser les étrangers ou de les exploiter, de les punir pour oser ne pas donner raison à un système socio-politico-économique qui se développait au profit de quelques-uns et aux dépens de presque tous<sup>3</sup>.

Le repli du monde des pauvres sur lui-même, l'insularisation de la misère au sein d'une société qui se prétend d'opulence remontent à cette prise de pouvoir du libéralisme et du capitalisme sur un monde en formidable mutation, sur une société de marchands dans laquelle l'accumulation de la richesse était devenue un but en soi.

<sup>2</sup> Jn 12, 8 ; voy. aussi Mt 26, 11 et Mc 14, 7. L'inspiration vétérotestamentaire est claire. Le Deutéronome dit « Et puisqu'il ne cessera jamais d'y avoir des pauvres au milieu du pays, je te donne ce commandement : tu ouvriras ta main toute grande à ton frère, au malheureux et au pauvre que tu as dans ton pays » (Dt 15, 11, Traduction œcuménique de la Bible).

<sup>3</sup> Sur l'histoire des institutions d'aide aux pauvres jusqu'à la Renaissance, on consultera H. BOLKESTEIN, *Sociale politieken, sociale opstandigheid in de oudheid*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1934 ; B. GEREMEK, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, tr. fr. J. ARNOLD-MORICET, Paris, NRF-Gallimard, 1987 ; J. BOSWELL, *Au bon cœur des inconnus. Les enfants abandonnés de l'Antiquité à la Renaissance*, tr. fr. P.-E. DAUZAT, Paris, NRF-Gallimard, 1993. À partir de la Renaissance : l'ouvrage de Geremek mais aussi Ph. SASSIER, *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique. XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1990.

Les villes s'étaient développées et les bourgeois – au sens premier du terme, c'est-à-dire les notables des bourgs – grignotaient inexorablement le pouvoir des seigneurs féodaux. Le capital devenait plus important que la possession des terres et décider en matière économique s'avérait plus efficace que d'assujettir des vassaux. Les pauvres devenaient insupportables parce que leur présence massive faisait mentir le mythe de la croissance économique au bénéfice de tous, et ils furent logiquement rejetés hors des bourgs. Le travail devenait la valeur suprême. Non pas le travail comme transformation paisible de la nature, non pas le travail comme moyen d'assurer la sécurité des siens, mais le travail économiquement rentable, celui qui nourrit efficacement l'accroissement de la richesse des maîtres du monde. Grâce aux progrès techniques, spécialement dans le domaine de la navigation, les routes s'étaient ouvertes à un commerce intercontinental qui faisait fi du bien-être de la grande masse de ceux qui, par leur existence et leur labeur, étaient la condition même de l'enrichissement des marchands.

La pire conséquence de la nouvelle conception du monde et des relations humaines aboutissait à l'esclavage<sup>4</sup>. Les formes moins extrêmes de la domination économique avaient pour effet de reléguer les pauvres dans un monde replié, prétendument choisi par eux en raison de leur paresse et façonné par leurs tromperies. La responsabilité du sort enduré par les miséreux était considérée comme nécessairement individuelle. En d'autres mots, l'humanisme de la Renaissance, à qui l'on doit tant, y compris la possibilité même de l'émergence des droits de l'homme, a produit aussi l'individualisme si prégnant aujourd'hui, jusque dans la manière de concevoir l'aide ou l'action sociale<sup>5</sup>. Une des conséquences en était que les explications structurelles de la richesse et de la pauvreté n'étaient pas envisagées dans ce monde où la première réalité, aussi bien métaphysique que sociale, était l'individu isolé de ses contemporains, dont les liens avec autrui ne pouvaient s'expliquer que par la supposée conclusion d'un « contrat ». Toutefois, la technique juridique de la convention n'est valide qu'entre contractants libres et égaux. C'est la raison pour laquelle les penseurs du contrat social, Grotius, Hobbes, Locke, Rousseau, puis les législateurs jusqu'à ce jour, seront contraints de *supposer* cette liberté et cette égalité qui, pour les plus faibles socialement, risquent toujours d'être fictives<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> La première vente publique d'Africains blancs et noirs aurait eu lieu à Lisbonne le 8 août 1444. Voy. entre autres G. MARTIN, *L'ère des négriers*, Paris, Alcan, 1931, rééd. Paris, Karthala, 1993.

<sup>5</sup> Voy. A. RENAULT, *L'ère de l'individu*, Paris, NRF-Gallimard, 1989, p. 52, où l'auteur reproche à Heidegger, dont la critique de la « métaphysique de la subjectivité » est bien connue, de ne pas avoir aperçu « la véritable césure qui brise la modernité en séparant humanisme et individualisme ». Le leitmotiv de la mise en œuvre du droit à l'aide sociale, en 1976, sera l'approche individuelle des situations.

<sup>6</sup> Sur cette présupposition de la liberté et de l'égalité, voy. TH. HOBBS, *Léviathan*, tr. fr. F. TRICAUD, Paris, Sirey, 1983, p. 121 ; J. LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, tr. fr. de D. MAZEL, Paris, Flammarion, 2<sup>e</sup> éd. corrigée, 1992, §§ 4, 95 et 123 ; J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou principes du droit politique*, dans *Œuvres complètes*, NRF-Gallimard, coll. « Bibliothèque de La Pléiade »,

C'est à cette époque que l'aide publique aux miséreux a commencé à remplacer la charité privée ou plus exactement la charité religieuse institutionnalisée. Le clergé et les ordres monastiques constituaient évidemment un pouvoir dans l'Ancien Monde, mais la Modernité a aussi eu pour conséquence de remettre en question l'importance du discours de l'Église dans les affaires humaines. L'éclatement de la chrétienté entre protestants, anglicans et catholiques, qui ira jusqu'à s'accompagner de ce que l'on appellera aujourd'hui des génocides<sup>7</sup>, contribue à la laïcisation de la société et à la remise en question des vérités dogmatiques prétendument inspirées, que les progrès des sciences, par ailleurs, démentent eux aussi constamment. Que vaut encore un verset biblique face aux calculs, aux expériences et aux observations de Kepler, de Galilée, de Vésale ?

L'idée s'affirme que ce n'est ni sur l'Église, dont l'amour institutionnalisé est la raison d'être, ni sur les individus qui veulent assurer leur salut, que repose l'obligation de venir en aide aux pauvres. Ces motivations de charité ou d'anticipation de la mort par les nantis ne s'effacent pas, mais elles changent de sens. Ne pourrait-on réaliser d'une pierre deux coups ou davantage ? À la fois assurer la prospérité des bourgeois et de leurs commerces, rendre les villes sûres et en même temps satisfaire aux exigences de la morale chrétienne ?

## B. Juan Luis Vivès

C'est dans cette voie que s'engage Juan Luis Vivès, dont les idées seront mises en pratique dans la bonne ville d'Ypres, après sa mort intervenue en 1540. Ce théologien, né à Valence en 1492 – tiens, au moment où les caravelles de Christophe Colomb ouvrent la route de la domination des Européens sur le reste du monde –, juif converti au catholicisme, remonte vers le Nord des Pays-Bas de Charles Quint, fréquente la Sorbonne au passage, rêve d'être le disciple d'Érasme qu'il rencontre à Louvain et s'établit à Bruges en 1512.

Il y écrit notamment *De subventionem pauperum*, publié en 1532, sorte de manuel fondateur de l'assistance publique<sup>8</sup>. On y trouve l'affirmation que « [d]e même qu'il est inconcevable pour un chef de famille de laisser quelques-uns des siens souffrir de la faim, du dénuement ou de la honte d'être misérablement vêtus au

1964, ch. VI. Du même, *Émile ou de l'éducation*, livre III, éd. établie par M. LAUNAY, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 245.

<sup>7</sup> On songe bien sûr au Massacre de la Saint-Barthélemy, commencé à Paris la nuit du 23 au 24 août 1572 et poursuivi en province jusqu'en octobre.

<sup>8</sup> Voy. la traduction française de J. GIRARD sous le titre *L'Aumônerie*, Lyon, 1553 ; *De l'assistance aux pauvres*, tr. fr. R. AZNAR CASANOVA et L. CABY, Bruxelles, 1943. On trouve la version latine et une traduction en français, juxtaposées, sur le site de la Bibliothèque nationale de France [data.bnf.fr](http://data.bnf.fr), dont les citations qui suivent sont extraites ; voy. aussi le commentaire de I. DECHAMPS, *Le travail social écartelé*, Namur, Éditions Vie ouvrière, 1994, p. 52.

milieu de l'opulence de sa maison, aussi bien n'est-il pas juste que dans une riche cité, les magistrats tolèrent que quelque citoyen soit aux prises avec la faim et la misère. » « Que le mode de distribution de ce qu'on a destiné aux pauvres soit du ressort des préfets et administrateurs des aumônes. » « La cité réalisera un bénéfice incalculable à voir tant de citoyens devenus plus modestes, plus civils et plus sociables et qui l'aimeront plus puisque c'est en elle et par elle qu'ils sont secourus et ils ne penseront pas à des nouveautés, séditions ou tumulte. » Ces considérations n'empêchent pas un jugement sévère et culpabilisant à l'égard des pauvres et de la pauvreté. « La pauvreté leur fut envoyée par le jugement mystérieux d'un Dieu très juste, pour leur utilité même. » « Y a-t-il chose plus intolérable qu'un pauvre orgueilleux ? » « Qu'ils ne gaspillent point avec prodigalité et stupidement ce qu'on leur a donné. » « Et puisque ces considérations nous amènent à parler des mendiants, si l'on observe leur vie et leurs vices, les crimes et délits qu'ils commettent chaque jour, on admirera plus encore qui consentira à s'occuper d'eux. » « Que ceux qui pourront travailler ne demeurent pas oisifs. » Les riches ne sont toutefois pas épargnés : « Cette considération, cette vénération exagérée pour l'argent a mis les choses en tel état que chacun préfère sa fortune à sa vie et à son âme ; et que celui qui donne une aumône à un pauvre pense qu'il lui donne son sang et non un peu de métal. » « Tout bien considéré, presque tous les vices des pauvres doivent nous être attribués : nous les rendons ingrats en les secourant mollement, avec froideur ou malice, non dans une intention pure, mais en visant un but autre que la bienfaisance et la grâce, outrageant le pauvre par le bienfait même. » Vivès va jusqu'à renouer avec les critiques des sophistes, dont certains accusaient la loi de ne bénéficier qu'aux riches<sup>9</sup>, ce que Marx démontrera à travers des milliers de pages trois siècles plus tard. « Par notre malignité, nous faisons notre propriété de ce que la nature libérale avait fait commun à tous. Ce qui est mis à la vue et à la disposition de tous, nous le détournons, le cachons, l'enfermons, le défendons des autres et nous le gardons d'autrui par des écriteaux, des murs, des serrures, du fer, des armes et enfin... par des lois. » Enfin, le théologien développe pour la première fois une véritable pensée au sujet de ce que serait cette assistance aux pauvres, que les pouvoirs publics leur doivent. L'aide ne doit pas être que financière : « Beaucoup pensent que l'on ne donne et ne reçoit par bienfaisance autre chose que de l'argent ou qu'il n'y a pas plus grand bienfait que l'argent. » L'assistance doit immédiatement être couplée au souci de l'instruction pour tous<sup>10</sup> « car l'instruction enfantine a une grande influence sur le reste de la vie, tout comme en ont les semences pour les moissons futures. » Surtout, ce qui est passé inaperçu jusqu'à aujourd'hui, Vi-

<sup>9</sup> Platon fait dire à Thrasymaque de Chalcédoine : « Écoute donc, dit-il. Voici ce que, moi, je déclare être la justice : rien d'autre que ce qui profite au plus fort » (*La République*, 338c, tr. fr. L. ROBIN, dans *Œuvres*, Paris, NRF-Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », t. I, 1950).

<sup>10</sup> Vivès a d'ailleurs publié plusieurs ouvrages de pédagogie dont, la même année 1523, un traité sur l'éducation des femmes, *De institutione feminae christianae* et, en 1539, une méthode d'éducation des enfants, *De ratione studii puerilis, deque vita juventutis instituenda, ac moribus studiisque corrigendis*.

vès est un des tout premiers à affirmer que l'aide aux pauvres implique que leur soit assurée la dignité, avant le strict nécessaire matériel. « On doit faire le bien d'abord en rapport avec ce qui est propre à l'âme, comme l'espérance, le conseil, la prudence et les préceptes pour la vie ; ensuite, avec ce qui est inhérent au corps, à savoir, la présence matérielle, les paroles, les forces, le travail et l'assistance ; et enfin avec ce qui est externe, comme la dignité (*dignitate*), l'autorité, la constance, les amitiés et l'argent en y comprenant tout ce qui s'acquiert par lui. »

### C. La Révolution française

La Révolution française et l'instauration des Secours publics, immédiatement liés au droit à l'instruction, n'ont donc rien inventé.

Montesquieu, après avoir souligné qu'« un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas », avait assigné à l'État l'obligation d'assurer à tous les citoyens « la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé »<sup>11</sup>. La Révolution française a radicalement « publicisé » l'aide aux pauvres<sup>12</sup>. Le 21 janvier 1790 est créé le Comité de mendicité, présidé par La Rochefoucauld-Liancourt qui réaffirme que « chaque homme ayant droit à sa subsistance, la société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourront en manquer, et cette secourable assistance ne doit pas être regardée comme un bienfait [...] : elle est pour la société une dette inviolable et sacrée »<sup>13</sup>. Lors de la phase finale de rédaction de la Constitution, en août 1791, le droit aux secours fut le seul à être proposé, mais sans succès, pour adjonction à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen elle-même<sup>14</sup>. Néanmoins, le droit aux secours publics naît dans un texte juridique : « Il sera créé et organisé un établissement général des Secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer. Il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume. » La Législative substitue au

<sup>11</sup> *De l'esprit des lois*, XXIII, ch. 29, dans *Œuvres complètes*, Paris, NRF-Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », t. II, 1951, p. 712.

<sup>12</sup> Voy. M. GRENOT, *Le souci des plus pauvres. Dufourmy, la Révolution française et la démocratie*, Paris-Rennes, Éditions Quart Monde-Presses universitaires de Rennes, 2014.

<sup>13</sup> *Plan de travail du Comité pour l'extinction de la mendicité*, 21 janvier 1790, cité par A. FORREST, *La Révolution française et les pauvres*, tr. Fr. M.-A. REVELLAT, Paris, Librairie académique Perrin, 1986, p. 58.

<sup>14</sup> Voy. M. GAUCHET, *La révolution des droits de l'homme*, Paris, NRF-Gallimard, 1989, spécialement p. 97 ; Ch. FAURE, *Les déclarations des droits de l'homme de 1789*, Paris, Payot, 1988, pp. 27 et ss. ; S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1988, pp. 552 et 598.

Comité de mendicité un Comité des secours publics<sup>15</sup>. La Constitution du 24 juin 1793 (Constitution de l'An I), en son article 21, dit que « [l]es secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». On retrouvera cette idée de « dette de la société » et de responsabilité des pouvoirs publics dans l'article 57, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 juillet 1796 organique des centres publics d'action sociale : « ... le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité... ». En 1796 sont créés les hospices civils. Les bureaux de bienfaisance sont créés par la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796). Chaque commune doit se doter d'un tel bureau, ancêtre de nos commissions d'assistance publique et de nos centres publics d'action sociale<sup>16</sup>.

Bien vite, le pouvoir se rend compte que les institutions religieuses ont cependant encore un rôle important à jouer. Alors que la Belgique est française depuis cinq ans, par arrêté du 22 décembre 1800, le ministre de l'Intérieur leur lance un appel en estimant que les secours nécessaires aux malades requièrent des personnes vouées par état au service des hospices ou dirigées « par l'enthousiasme de la charité »<sup>17</sup>.

### D. L'héritage

Le parcours semble achevé. L'aide aux pauvres est devenue responsabilité d'État, qui demande aux institutions privées de l'appuyer. Publiques ou privées, les institutions agiront selon la vision des pauvres et la manière de les approcher héritées de la Renaissance à travers la Révolution française.

La loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité ne sera, à son époque, que l'actualisation d'un certain regard sur les pauvres, remontant au XV<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup>. Les CAP, créées par la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, n'inventeront pas la fonction de contrôle social et de répression des classes réputées dangereuses. L'assistance aux pauvres a toujours assuré ce rôle, réactivé aujourd'hui par l'implication forcée des CPAS dans la chasse aux

étrangers en séjour illégal<sup>19</sup> et aux personnes soupçonnées de « radicalisation »<sup>20</sup>. À la charnière du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, la fonction de contrôle social de l'assistance aux pauvres sera parfaitement assumée : « Dans l'état actuel de nos lois, la société n'a pas pour mission de subvenir aux besoins de ses membres ; son but consiste à leur garantir le paisible exercice de leur liberté juridique. Elle peut venir en aide aux indigents, mais c'est par mesure de haute police plutôt que par bienfaisance ; en agissant ainsi, c'est sa propre conservation et le maintien de l'ordre social qui la guident<sup>21</sup>. »

L'affirmation du but ultime de l'aide sociale, la dignité humaine, ne remonte ni à 1796, date de la consécration du droit à l'aide sociale, ni à 1994, date de l'insertion, dans la Constitution, de l'article 23, mais à 1523.

L'« activation », chère à la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire et surtout à la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, la mise au travail par tous les moyens y compris par le travail supposé bénévole<sup>22</sup> ou par le travail contraint d'une population toujours réputée fainéante, mais sans instruction et sans espoir de construire des projets à long terme, ne sont pas une invention du néo-libéralisme mais du libéralisme tout court, il y a cinq siècles. On lui a successivement donné le nom de charité, de bienfaisance, de secours publics, d'assistance publique, d'aide sociale ou d'action sociale.

<sup>19</sup> Le trop fameux article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1796 organique des centres publics d'action sociale, qui restreint l'aide sociale accordée aux étrangers en séjour illégal et a installé une dignité humaine « à deux vitesses », est fondé sur la considération que « [l]orsqu'un État qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas ou ne sont guère efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de le quitter. En disposant de telle manière que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire avant une date déterminée sache que s'il n'a pas obtempéré, il ne recevra, un mois après cette date, plus aucune aide des centres publics d'aide sociale, à la seule exception de l'aide médicale urgente, l'article 57, § 2, 2<sup>e</sup>, de la loi du 8 juillet 1796 organique des centres publics d'aide sociale, modifié, a mis en œuvre, afin d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi » (C.A., arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994, B.4.3.).

<sup>20</sup> En ce qui concerne la contribution des CPAS à la traque aux personnes « radicalisées », voy. l'article 46bis/1, § 3, nouveau, du Code d'instruction criminelle, qui prescrit aux membres du personnel des institutions de sécurité sociale visées au § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> (dont font partie les CPAS), qui, de par leur profession, prennent connaissance d'une ou de plusieurs informations pouvant constituer des indices sérieux d'une infraction terroriste visée au livre II, titre I<sup>er</sup>, du Code pénal d'en faire la déclaration conformément à l'article 29.

<sup>21</sup> *Pandectes belges, v° Assistance publique*, 1883.

<sup>22</sup> Voy. la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale qui généralise l'obligation de définir un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) sous forme de contrat et qui prévoit que celui-ci peut avoir trait à un service communautaire.

<sup>15</sup> Voy. M. REBERIOTX, « Du Comité de mendicité au rapport Barère : continuité et évolution », dans *Démocratie et pauvreté. Du quatrième ordre au quart monde*, Paris, Albin Michel, 1991, pp. 73-85.

<sup>16</sup> Voy. P. POULLET, *Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines*, Bruxelles, Dewit, 1907, spécialement pp. 419 et ss. et pp. 914 et ss.

<sup>17</sup> *Moniteur*, an IX, p. 402, transcrit dans Bruxelles, 14 août 1846, *La Belgique judiciaire*, t. 4, jeudi 1<sup>er</sup> et dimanche 4 octobre 1846, n° 79 et 80, pp. 1406-1407.

<sup>18</sup> La répression de la mendicité remonte à Philippe le Bon qui, par ses ordonnances de 1459 et 1461, l'interdit à toute personne en état d'exercer un métier.

## II. LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES PAUVRES

### A. Responsabilité des uns, responsabilité des autres

La coexistence dans des États comme la Belgique d'institutions publiques et d'institutions privées impliquées dans le secours ou l'aide aux pauvres est ainsi un héritage de l'histoire, même si les responsabilités des uns et des autres doivent sans cesse être clarifiées.

Chez les penseurs du contrat social évoqués plus haut, la « société civile » ne se différencie pas de l'État, au contraire. Chez Grotius, Hobbes ou Rousseau, elle est l'aboutissement du pacte social qui fait de la société le résultat d'une technique juridique dont le premier rôle est de se distancer de la nature<sup>23</sup>. C'est Hegel qui introduit le plus nettement l'opposition entre sphère privée et sphère publique, même si l'État est la « condition de possibilité de la société civile » et que la société civile est orientée vers l'État<sup>24</sup>. Cette dernière est le lieu du particulier, du travail et des échanges économiques et se distingue de l'État compris comme le lieu de l'universel et du général. Karl Marx reprendra cette opposition, en la radicalisant et surtout en l'inversant. En tant qu'instrument de la classe dominante, la bourgeoisie, l'État est un élément de la superstructure, le « parasite » de la société civile, et celle-ci doit impérativement se débarrasser de celui-là pour s'émanciper.

### B. Ce que peuvent les uns, ce que peuvent les autres

Mais ce que nous appelons aujourd'hui « société civile » ne ressemble pas à cette sphère hégélienne située entre la famille et l'État, où chaque personne est à soi-même une fin particulière, où chacun poursuit son intérêt dans la dépendance à l'égard des autres. Elle n'est pas non plus la classe des prolétaires voulant la mort du capitalisme et, après le Grand Soir, celle de l'État lui-même. De nos jours, la société civile existe surtout à travers le droit de constituer des associations privées<sup>25</sup>, même si elle ne s'y réduit pas. C'est ce qui explique l'importance des ONG internationales capables d'indisposer les tyrans – c'est déjà ça – ou de leur faire signer des traités<sup>26</sup>. À l'échelle interne, c'est toute l'importance des ASBL dans la lutte contre la pauvreté.

<sup>23</sup> Voy. J. TERREL, *Les théories du pacte social. Droit naturel, souveraineté et contrat de Bodin à Rousseau*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », n° 450, 2001.

<sup>24</sup> *Principes de la philosophie du droit*, 3<sup>e</sup> partie, 2<sup>e</sup> section, spécialement § 261.

<sup>25</sup> La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen considère que la communauté politique est avant tout une « association » (art. 2).

<sup>26</sup> La Convention internationale relative aux droits de l'enfant ou le Statut de la Cour internationale doivent beaucoup à la pression de ces associations internationales.

Que peuvent faire les pauvres au sein de cette société civile, que ne peut pas faire l'État ? Au moins trois choses. Les pauvres eux-mêmes peuvent constituer des associations, alors qu'ils ne peuvent proclamer un État. En exerçant le droit de s'associer ou de se regrouper en droit ou en fait, fût-ce à travers les « réseaux sociaux » dont il faudrait méditer la dénomination et la réalité en ce qui concerne les pauvres, en s'unissant entre eux ou avec d'autres mieux nantis, des personnes exercent un droit fondamental tel que consacré par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme ou 27 de la Constitution, un droit citoyen. Constituer une association ou un groupement revient à s'engager dans l'exercice de sa citoyenneté. Or les instances les plus hautes en matière de droits humains, tout comme les associations, ont souligné depuis longtemps que l'exercice d'un droit fondamental renforce tous les autres. Par ailleurs, la main qui donne est toujours au-dessus de la main qui reçoit, et la possibilité pour les personnes vivant dans la précarité ou la pauvreté de s'associer et de se faire entendre collectivement peut avoir pour effet que les deux mains se saisissent et qu'il ne soit plus question de celle du dessus ou de celle du dessous. Ce n'est pas possible dans la relation qui lie ces personnes aux CPAS ou aux autres institutions publiques. Le troisième atout de la relation entre personnes privées, lié au précédent, est la qualité possible de cette relation, qui ne peut atteindre le même degré dans le rapport avec la puissance publique parce qu'elle est capable de tendre vers le respect, l'amitié, la solidarité et même parfois l'amour. Au mieux, le rapport avec les institutions est celui du droit. Il est important que la relation entre les instances publiques soit juridique, et d'importants progrès sont encore requis dans ce domaine<sup>27</sup>, mais cette relation demeure un rapport de force parce que le droit se veut régulation des rapports de force et de violence. Entre personnes privées, les humains peuvent échapper à la volonté de puissance, à un monde polarisé entre les forts et les faibles, les gagnants et les perdants, les grands et les petits, les utiles et les inutiles, les travailleurs et les chômeurs, les riches et les pauvres.

<sup>27</sup> La littérature scientifique et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dont il sera question plus loin, ont ainsi depuis plusieurs années attiré l'attention des législateurs sur le phénomène dit de « non-recours » aux droits de la sécurité sociale et de l'aide sociale, c'est-à-dire sur le refus de faire valoir leurs droits par leurs bénéficiaires potentiels, alors que les conditions de reconnaissance de ces droits sont remplies et que les intéressés en sont informés. Le « non-recours » aux droits que doivent garantir les organismes de sécurité sociale et d'aide sociale est même dramatiquement important en Belgique. En ce qui concerne les seuls droits garantis par les CPAS, le taux se situerait à plus de 65 % (SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten. Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours au droit*, Bruges, la Charte, 2017, notamment p. 113 ; H. VAN HOOTEGEM et F. DE BOE, « Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren », *Samenleving en politiek*, 2017, n° 10, pp. 55-62 ; F. DE BOE et H. VAN HOOTEGEM, « Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non-recours aux droits », *L'Observatoire*, n° 82, février 2015, [www.revueobservatoire.be](http://www.revueobservatoire.be) ; N. BOUCKAERT et E. SCHOKKAERT, « Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale », *R.B.S.S.*, 2011, p. 609).

### C. La tentation des uns de se débarrasser de leurs responsabilités sur les autres

La question évidente qui se pose aujourd'hui est toutefois celle de la confusion entre les responsabilités de l'État à l'égard des pauvres, et celles que se donnent ces derniers ou les associations qu'ils intègrent ou qui « s'occupent d'eux ». Pire, les pouvoirs publics ont tendance à volontairement se débarrasser sur la sphère privée des responsabilités que Vivès et la Révolution française leur ont confiées. C'est une tendance de l'État néolibéral, mais elle peut être le signe d'une dérive bien plus inquiétante, regardant bien plus à droite sur l'échiquier politique. Comment ne pas songer à cette citation d'un père du libéralisme ? « La quantité d'aliments consommés dans les asiles et distribués à une partie de la société que l'on peut considérer comme la moins intéressante, diminue d'autant la part des membres les plus laborieux et les plus dignes de récompense. [...] Aussi dur que cela puisse paraître dans les cas particuliers, il faut que l'assistance s'accompagne toujours d'un peu de honte. Cet aiguillon est absolument nécessaire au bien général de la société. [...] Une partie considérable des fonds qui auraient dû servir à soutenir les ouvriers laborieux et rangés, doit être utilisée à soutenir les négligents et les paresseux, empire la condition de ceux qui ne sont pas dans les asiles, remplit chaque année davantage ces établissements, et pour finir provoque l'immense misère que nous déplorons tous. [...] Avant toute atteinte au système, la première mesure capable d'arrêter ou de freiner l'extension des secours à attribuer, me paraît consister à désavouer formellement, au nom de la justice et de la dignité, le droit des pauvres à l'assistance<sup>28</sup>. »

Les initiatives qui ont dû être prises par de simples citoyens en ce qui concerne l'hébergement des personnes en séjour irrégulier, gravitant autour du Parc Maximilien, est un exemple aveuglant de cette menace. Mais c'est souvent de manière plus insidieuse, ou à tout le moins plus discrète, que les pauvres sont renvoyés sur leur île dont parle Albert Camus, où on ne les verra plus parce que les pouvoirs les y auront cachés, mais où d'autres que les responsables politiques seront peut-être à leur côté. On songe cette fois aux personnes sans abri, en quête notamment de l'effectivité d'un droit au logement mais dépendantes d'abord des initiatives privées, ou aux mineurs étrangers non accompagnés, confiés à des tuteurs qui ont pour premier rôle de tenter de les faire retourner chez eux.

<sup>28</sup> Th. R. MALTHUS, *Essai sur le principe de population*, 1798, préface et traduction P. THEIL. Paris, Gonthier, coll. « Bibliothèque Méditations », 1963.

### III. LES PASSERELLES ENTRE LA SPHÈRE PUBLIQUE ET LA SPHÈRE PRIVÉE

Le discours public serait-il alors définitivement menteur, et tous ces propos officiels sur les responsabilités de l'État et la participation des pauvres, qui se succèdent depuis 500 ans, ne seraient-ils qu'hypocrisie ? Faudra-t-il cette fois donner raison à Albert Camus qui écrivait aussi : « Chaque fois que j'entends un discours politique ou que je lis ceux qui nous dirigent, je suis effrayé depuis des années de n'entendre rien qui rende un son humain. Ce sont toujours les mêmes mots qui disent les mêmes mensonges<sup>29</sup> » ?

L'itinéraire même de Bernard Hubeau donne à nouveau tort à son auteur préféré. Quel est le rôle du *Vlaamse ombudsman*, si ce n'est justement d'écouter les personnes privées et de faire office de courroie de transmission entre elles et les services publics ?

Par ailleurs, Bernard Hubeau a beaucoup travaillé et collaboré encore avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, créé suite au *Rapport général sur la pauvreté* de 1992, suscité lui-même par ATD Quart Monde, et qui impliquait aussi bien les pouvoirs publics que les associations de lutte contre la pauvreté. Ce Service est certes une institution publique, mais il remplit un rôle particulier, celui de *go-between*. Sa tâche est précisément de permettre que le public entende le privé et réciproquement, que la parole des pauvres soit entendue par les responsables politiques et que les citoyens comprennent qu'il est difficile de gérer la chose publique. Son rôle est d'empêcher que puisse encore exister un monde des pauvres replié sur lui-même, une île dans la société. L'accord de coopération qui constitue le Service évoque la « concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment »<sup>30</sup>. Une de ses missions est d'« organiser une concertation structurelle avec les plus démunis »<sup>31</sup>. Bernard collabore aux rapports bisannuels que le Service est chargé de rédiger ; il a aidé le public et le privé à renforcer le droit au logement<sup>32</sup> ; il fait partie de la commission d'accompagnement « Jurisprudence » mise en place par le Service ; il s'implique dans les journées de formation de magistrats, organisées conjointement par l'Institut de formation judiciaire et le Service.

Bernard Hubeau a su trouver et garder le meilleur chez Vivès, Robespierre, Hegel ou Marx, et se débarrasser du reste. Il nous a aidés à distinguer ce qui revient aux

<sup>29</sup> A. CAMUS, *Carnets I. Mai 1935-février 1942*, op. cit., p. 64.

<sup>30</sup> Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, art. 3, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>31</sup> Art. 5, § 1<sup>er</sup>, *in fine*.

<sup>32</sup> Actes du séminaire « Vers un droit effectif au logement : quels enseignements tirer des législations françaises et écossaises ? », 18 mars 2011, [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be).



responsables publics et ce qui relève de l'initiative privée. Il a su mettre ses compétences au service d'un monde plus juste. Il sait surtout être un homme attentif à la parole des pauvres. C'est rare et c'est précieux.